



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 20/2023  
van 9 februari 2023  
Rolnummer : 7715**

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 221, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 16 december 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 december 2021, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 221, § 1, van de AWDA, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door de ontstentenis van een bevoegdheid van de strafrechter die gelijkwaardig is aan die welke door artikel 263 van de AWDA is toegekend aan de Administratie Douane & Accijnzen, waardoor de administratie de bevoegdheid heeft om een transactie aan te bieden waarbij gedeeltelijk of geheel wordt afgezien van de verbeurdverklaring van de goederen en waarbij evenmin een verplichting tot betaling van de tegenwaarde van de goederen wordt opgelegd, daar waar de strafrechter steeds verplicht is om beklagde te veroordelen tot de verbeurdverklaring evenals tot de daaraan verbonden veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de goederen bij niet wederoverlegging ervan ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. van Eeckhoutte, advocaat bij het Hof van Cassatie, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 7 december 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 december 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 december 2022 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

In de zaak voor de verwijzende rechter wordt een beklaagde vervolgd wegens het onwettig voorhanden hebben van 1 855 942 liter laagzwavelige gasolie verwarmingsbrandstof in de periode van 1 april 2010 tot 31 maart 2012. Bij vonnis van 24 juni 2015 van de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen, werd de beklaagde voor die feiten met uitstel veroordeeld tot een hoofdgevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van 158 703,503 euro, zijnde vijf maal de ontdoken controleretractie en bijdrage op energie. Daarenboven werd de beklaagde veroordeeld tot een verbeurdverklaring van de niet in beslag genomen 1 855 942 liter laagzwavelige gasolie verwarmingsbrandstof. De Rechtbank verklaarde zich onbevoegd om de vordering tot veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van die goederen die niet in beslag konden worden genomen, te beoordelen. Tot slot werd de beklaagde veroordeeld tot het betalen van 18 559,41 euro, zijnde de ontdoken controleretractie, en 13 181,26 euro, zijnde de ontdoken bijdrage op energie. Zowel de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen als het openbaar ministerie tekenden tegen dat vonnis hoger beroep aan.

Het Hof van Beroep te Antwerpen stelt vast dat artikel 263 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna : de AWDA) de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de bevoegdheid toekent om te transigeren over de verbeurdverklaring en haar dus toelaat de verbeurdverklaring niet of slechts gedeeltelijk op te leggen, terwijl de strafrechter op grond van artikel 221, § 1, van de AWDA steeds verplicht is om de beklaagde te veroordelen tot de volledige verbeurdverklaring van de goederen.

Daarop acht het Hof van Beroep het aangewezen de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

## III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad licht allereerst toe dat het Strafwetboek zowel bepalingen bevat die de verbeurdverklaring verplicht opleggen als bepalingen die voorzien in een facultatieve verbeurdverklaring. Hij benadrukt dat de verbeurdverklaring in al die gevallen het karakter van een straf heeft, waarmee de wetgever op een accurate en efficiënte wijze de strijd heeft willen aanbinden met de criminaliteit. Terwijl de verbeurdverklaring niet kan worden gematigd, is dat wel het geval voor de geraamde tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, die op grond van artikel 43bis, laatste lid, van het Strafwetboek kan worden verminderd wanneer die geldwaarde een onredelijke straf zou vormen voor de beklaagde. Daarnaast licht de Ministerraad toe dat artikel 220, § 1, van de AWDA voorziet in de verplichte aangifte bij elke in- en uitvoer van goederen en dat artikel 221 van de AWDA de niet-naleving van die verplichting onder meer bestraft met een verbeurdverklaring. Daarbij is het niet relevant of de beklaagde de eigenaar is van de betrokken goederen en ook niet of de beklaagde bekend is. Hij wijst er in dat verband op dat het Hof geen schending van het gelijkheidsbeginsel heeft gezien in

het feit dat die verbeurdverklaring niet kan worden opgelegd met uitstel of een opschorting. Tevens verwijst de Ministerraad naar het arrest van het Hof nr. 16/2019 van 31 januari 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.016 ), waarin het Hof volgens hem heeft geoordeeld dat in geval van niet-overlegging van de verbeurdverklaarde goederen de betaling van de tegenwaarde van die goederen moet worden opgelegd, ongeacht of de niet-overlegging te wijten is aan een fout van de betrokkene.

A.1.2. Vervolgens staat de Ministerraad stil bij de transactiebevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Hij preciseert dat een dergelijke transactie het karakter van een dading in de zin van artikel 2044 van het oud Burgerlijk Wetboek heeft en dat er niet kan worden getransigeerd over een belasting. De betaling van die belasting geldt als een voorwaarde voor de definitieve beslechting van het geschil.

A.1.3. Wat de grond van de zaak betreft, is de Ministerraad allereerst van mening dat de prejudiciële vraag niet peilt naar een vergelijking tussen personen naargelang zij worden vervolgd wegens een inbreuk op de AWDA of wegens een inbreuk op een andere strafbepaling, en evenmin naar een vergelijking tussen personen die worden vervolgd wegens inbreuken op de AWDA en die verschillend zouden worden behandeld voor de strafrechter. Aan de orde is enkel de bevoegdheid van de strafrechter bij de straftoemeting, en dan in het bijzonder de onmogelijkheid voor de strafrechter om af te zien van de verbeurdverklaring, terwijl de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen dit in het kader van haar transactiebevoegdheid wel kan. De Ministerraad merkt in dat verband op dat de wetgever, vanwege de bijzondere aard van de inbreuken op de wetgeving inzake douane en accijnzen, de technische complexiteit ervan en de mobiliteit van de goederen, ervoor heeft gekozen een transactiebevoegdheid toe te kennen aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en die in te bedden in een specifiek kader. Die keuze leidt volgens de Ministerraad niet tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, noch van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het is immers logisch dat de administratie ook over de verbeurdverklaring kan transigeren, anders zullen overtreders niet geneigd zijn om een transactie aan te gaan. Dit doet geen afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, aangezien zij niet verplicht zijn om op een voorstel van transactie in te gaan. Bovendien zal een transactie in beginsel de fiscale overtreder tot voordeel strekken.

Voorts is de Ministerraad van mening dat de beklagde voor de verwijzende rechter het beginsel van volle rechtsmacht, dat wil zeggen het beginsel naar luid waarvan niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, mag ontsnappen aan het toezicht van de rechter, op een verkeerde wijze aanvoert. Volgens de Ministerraad verwacht hij daarbij de transactie of de minnelijke schikking, enerzijds, en de strafvervolgung, anderzijds. Het beginsel van de volle rechtsmacht is enkel van toepassing wanneer de strafrechter de transactie beoordeelt die de administratie met een fiscale overtreder heeft gesloten. De voorliggende zaak betreft evenwel louter de toepassing van de wettelijke bepalingen door de strafrechter. De wetgever heeft daarbij geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met de doelstellingen van de wetgeving inzake douane en accijnzen indien de strafrechter verzachtende omstandigheden zou kunnen toepassen op inbreuken op die wetgeving. De zware straffen die de wetgever op douane- en accijnsinbreuken heeft gesteld, beogen niet alleen een ernstig ontradend karakter te hebben ten aanzien van de dader, maar ook het herstel van de verstoorde economische orde en het verzekeren van de betaling van de verschuldigde heffingen. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereist volgens de Ministerraad niet dat de rechter in geval van verzachtende omstandigheden een straf moet kunnen opleggen die afwijkt van de in de wet bepaalde straffen. De Ministerraad herhaalt in dat verband dat ook de verbeurdverklaring onder het gemeen strafrecht niet kan worden gematigd. Aangezien de prejudiciële vraag dus teruggaat op twee onderscheiden regelingen, moet zij ontkennend worden beantwoord.

- B -

### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 221 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna : de AWDA), dat bepaalt :

« § 1. In de bij artikel 220 bepaalde gevallen, worden de goederen in beslag genomen en verbeurd verklaard, en de overtreders lopen een geldboete op van vijf- tot tienmaal de ontdoken rechten, berekend volgens de hoogste douane- en accijnsrechten.

§ 2. Voor verboden goederen belooft de boete een- tot tweemaal hun waarde.

§ 3. Bij herhaling wordt de boete verdubbeld.

§ 4. In afwijking van § 1 wordt teruggave verleend van de verbeurd verklaarde goederen aan de persoon die eigenaar was van de goederen op het ogenblik van de inbeslagneming en die aantoont dat hij vreemd is aan het misdrijf.

In geval van teruggave blijven de eventuele kosten verbonden aan de inbeslagneming, de bewaring en het behoud van de goederen ten laste van de eigenaar ».

B.1.2. De prejudiciële vraag vermeldt daarnaast ook artikel 263 van de AWDA, dat, in zijn versie zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« Wegens alle overtredingen van deze wet en van de bijzondere wetten op de heffing van accijnzen, zal door, of op autorisatie van de administratie, omtrent geldboete, verbeurdverklaring en het sluiten van fabrieken of werkplaatsen kunnen worden getransigeerd, zo dikwijls verzachtende omstandigheden de zaak vergezellen, of als aannemelijk kan worden gehouden dat het misdrijf eerder aan verzuim of abuis, dan aan een oogmerk van opzettelijke fraude moet worden toegeschreven ».

Bij artikel 13 van de wet van 23 februari 2022 « tot aanpassing van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan het douanewetboek van de Unie en houdende diverse bepalingen » werden de woorden « vergezellen, of als aannemelijk » vervangen door de woorden « vergezellen, en als aannemelijk ». Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt evenwel dat die wijziging enkel ingegeven is door taalkundige redenen en dat het dus niet de bedoeling is om aan die wettelijke omschrijving een andere inhoudelijke betekenis te geven (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2410/001, p. 4), zodat die wetswijziging geen invloed heeft op de beoordeling van de prejudiciële vraag.

B.1.3. Eveneens relevant voor het beantwoorden van de prejudiciële vraag zijn de artikelen 220, § 1, 264 en 281 van de AWDA.

Artikel 220, § 1, van de AWDA bepaalt :

« Elke kapitein van een zeeschip, of patroon van om 't even welk vaartuig, elke vervoerder, geleider, drager, en alle andere personen, die bij binnenkomst of uitgang pogen, hetzij op het eerste, hetzij op elk ander daartoe aangewezen kantoor, de vereiste aangiften niet te doen en die aldus trachten de rechten van de Schatkist te ontduiken, elke persoon bij wie een door de van kracht zijnde wetten verboden opslag wordt gevonden, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten minste vier maanden en ten hoogste één jaar ».

Artikel 264 van de AWDA, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« Onverminderd artikel 285/4, § 2, is iedere transactie verboden, wanneer het misdrijf moet worden beschouwd als voldoende in rechte te kunnen worden bewezen, en aan het oogmerk van opzettelijke fraude niet kan worden getwijfeld ».

Artikel 281 van de AWDA, zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« § 1. Alle vorderingen wegens overtredingen, fraudes en misdrijven, waartegen bij de wetten inzake douane en accijnzen, straffen zijn bepaald, zullen in eerste aanleg worden gebracht voor de correctionele rechtbanken, en, in geval van hoger beroep, voor het hof van beroep van het rechtsgebied, ten einde te worden geïnstrueerd en berecht overeenkomstig het wetboek van Strafvordering.

§ 2. Alle bovengemelde vorderingen, welke strekken tot toepassing van boeten, verbeurdverklaringen of het sluiten van fabrieken of werkplaatsen, zullen voor dezelfde rechtbanken worden aangelegd en vervolgd, door of in naam van de administratie; echter zullen deze daarin geen recht spreken, dan na de conclusies van het openbaar ministerie te hebben gehoord. Evenwel mag, op schriftelijk verzoek hem daartoe gedaan door een ambtenaar van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen met minstens de graad van adviseur-generaal die aangewezen is voor de administratie bevoegd voor de geschillen, het openbaar ministerie de onderzoeksrechter vorderen te informeren, alhoewel de uitoefening van de publieke vordering voor het overige aan de administratie voorbehouden blijft.

[...] ».

B.2.1. Uit de voorgaande bepalingen volgt dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen de keuze heeft om met betrekking tot een inbreuk op de wetgeving inzake douane en accijnzen hetzij een transactie te sluiten hetzij een vervolging in te stellen voor de correctionele rechtbank.

B.2.2. De transactie heeft het karakter van een dading, waarvan de uitvoering door de verdachte of beklaagde in de regel leidt tot het verval van de strafvordering (Cass., 22 september 2011, C.10.0506.N, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110922.4). Hoewel over de verschuldigde belasting zelf niet kan worden getransigeerd, geldt de betaling ervan als

voorwaarde voor het verval van de strafvordering en maakt zij aldus onlosmakelijk deel uit van de overeenkomst (Cass., 7 januari 2020, P.19.0705.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200107.2N.4).

Het staat aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen te beslissen of er verzachtende omstandigheden zijn, en of het opportuun is om een transactie aan te bieden. Zij beslist tevens onder welke voorwaarden de transactie wordt aangeboden. Een transactie is evenwel uitgesloten wanneer het misdrijf vaststaat en aan het oogmerk van opzettelijke fraude niet kan worden getwijfeld.

De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan ook een transactie voorstellen wanneer de zaak reeds voor de strafrechter aanhangig is, zolang nog geen vonnis of arrest met kracht van gewijsde bestaat (*Pasin.*, 1822-1824, 64; Cass., 5 augustus 1942, *Pas.*, 1942, I, p. 178).

### *Ten gronde*

B.3.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van artikel 221, § 1, van de AWDA met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de strafrechter geen gelijkwaardige bevoegdheid toekent als de bevoegdheid die artikel 263 van de AWDA toekent aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, waardoor de strafrechter steeds verplicht is om de beklaagde te veroordelen tot de verbeurdverklaring met de daaraan verbonden veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de goederen bij niet-wederoverlegging ervan, terwijl de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen op grond van artikel 263 van de AWDA een transactie kan aanbieden waarbij gedeeltelijk of geheel wordt afgezien van de verbeurdverklaring van de goederen en waarbij evenmin een verplichting tot betaling van de tegenwaarde van de goederen wordt opgelegd.

B.3.2. Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof niet wordt gevraagd te onderzoeken of de strafrechter in het algemeen, op grond van verzachtende omstandigheden, geheel of gedeeltelijk moet kunnen afzien van de douane- of accijnsrechtelijke verbeurdverklaring, noch of de strafrechter de verbeurdverklaring moet kunnen matigen in het

geval dat zij dermate afbreuk zou doen aan de financiële situatie van de persoon aan wie ze is opgelegd dat ze een onevenredige maatregel zou vormen ten aanzien van het ermee nagestreefde wettige doel, waardoor zij een schending met zich zou meebrengen van het eigendomsrecht, dat is gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (arrest nr. 12/2017 van 9 februari 2017, ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.012). Het Hof wordt enkel ondervraagd over de vergelijking tussen de bevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen om in het kader van een transactie, binnen de grenzen van de artikelen 263 en 264 van de AWDA, geheel of gedeeltelijk af te zien van de verbeurdverklaring en de afwezigheid van een gelijkwaardige bevoegdheid van de strafrechter die over een douane- of accijnsmisdrijf moet oordelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.4.1. Naar luid van artikel 263 van de AWDA kan de transactie betrekking hebben op de verbeurdverklaring.

B.4.2. Krachtens artikel 221, § 1, van de AWDA dient de rechter die een in artikel 220 van die wet bedoeld douane- of accijnsmisdrijf bewezen acht, de betrokken goederen verbeurd te verklaren, waardoor de Belgische Staat van rechtswege eigenaar wordt van die goederen. De verbeurdverklaring heeft een zakelijk karakter, aangezien het uitspreken ervan niet vereist dat de veroordeelde eigenaar is van de goederen en evenmin vereist dat de ontduiker van de douane- of accijnsrechten bekend is (Cass., 19 januari 2016, P.14.1519.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160119.3; 28 juni 2016, P.14.1588.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160628.2; 13 september 2016, P.15.0124.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160913.1; 4 oktober 2016, P.14.1881.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20161004.1; 28 mei 2019, P.17.1006.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190528.10).

Het Hof van Cassatie leidt uit het zakelijk karakter van de verbeurdverklaring af dat op de veroordeelden de verplichting rust om de Belgische Staat in het bezit van die goederen te stellen. Teneinde de rechten van de Belgische Staat te vrijwaren, dient de rechter die de verbeurdverklaring uitspreekt, daaraan tevens, op vordering van de directeur der douane en accijnzen, een veroordeling te koppelen tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, die opeisbaar wordt indien de Belgische Staat niet tijdig in het bezit van die goederen wordt gesteld.

Die laatste veroordeling, die niet uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 221, § 1, van de AWDA, vloeit voort uit de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek en uit de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek. Zij dient niet als een straf, maar als een burgerrechtelijk gevolg van de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring te worden beschouwd.

Aangezien de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde maar niet-aangehaalde goederen een toepassing vormt van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dient de schadevergoeding de Belgische Staat terug te plaatsen in de toestand waarin zij zich zou bevinden indien de goederen wel in zijn bezit zouden zijn gebracht. Bijgevolg moet de schadevergoeding steeds neerkomen op de tegenwaarde van die goederen, zodat de rechter niet bevoegd is om haar te matigen op grond van verzachtende omstandigheden of op grond van de financiële situatie van de daders.

B.4.3. Bij zijn arrest nr. 16/2019 van 31 januari 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.016 ) heeft het Hof geoordeeld dat de afwezigheid van een bevoegdheid voor de strafrechter om verzachtende omstandigheden aan te nemen met betrekking tot de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen geen verschil in behandeling creëert ten aanzien van de transactiebevoegdheid van de administratie, en bijgevolg niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien artikel 263 van de AWDA deze laatste enkel toelaat te transigeren over de in artikel 221, § 1, van de AWDA vermelde geldboete en verbeurdverklaring, maar haar niet toelaat te transigeren over vorderingen tot schadevergoeding, zoals de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

B.4.4. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de verwijzende rechter met de voorliggende prejudiciële vraag het Hof niet uitnodigt om terug te komen op de beoordeling die het in het voormelde arrest nr. 16/2019 heeft gemaakt met betrekking tot de vergelijking tussen de transactiebevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en de bevoegdheid van de strafrechter inzake de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen. De voorliggende prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op de verbeurdverklaring zelf.



In dat verband volgt uit de in het geding zijnde bepalingen dat er wel nog een verschil bestaat tussen de transactiebevoegdheid van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en de bevoegdheid van de strafrechter met betrekking tot de verbeurdverklaring.

B.5. De transactie kan ook betrekking hebben op de verbeurdverklaring, maar kan eveneens geen of slechts een gedeeltelijke verbeurdverklaring omvatten.

Daarentegen kan de strafrechter geen verzachtende omstandigheden aanvaarden met betrekking tot de op grond van artikel 221, § 1, van de AWDA uitgesproken verbeurdverklaring. Artikel 85 van het Strafwetboek, dat krachtens het niet in het geding zijnde artikel 281-2 van de AWDA, ingevoegd bij artikel 37 van de wet van 21 december 2009 « houdende fiscale en diverse bepalingen », van toepassing is op inbreuken op de douane- en accijnswetgeving, vermeldt immers slechts gevangenisstraffen en geldboeten.

De strafrechter is derhalve steeds verplicht de verbeurdverklaring integraal uit te spreken. Het is dat verschil tussen de transactiebevoegdheid van de administratie en de bevoegdheid van de strafrechter dat het voorwerp uitmaakt van de voorliggende prejudiciële vraag.

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.1. De in het geding zijnde bepalingen maken deel uit van het douane- en accijnsstrafrecht, dat behoort tot het bijzonder strafrecht en waarmee de wetgever, via een eigen systeem voor strafrechtelijke opsporing en vervolging, de omvang en de frequentie van de fraude wil bestrijden in een bijzonder technische en vaak grensoverschrijdende materie die mede grotendeels door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst. De bestraffing van de inbreuken op de douane- en accijnsgoederen wordt vaak bemoeilijkt door het hoge aantal

personen dat bij de handel is betrokken en door de mobiliteit van de goederen waarop de rechten verschuldigd zijn.

In dat kader heeft de wetgever op douane- en accijnsmisdrijven zeer zware straffen gesteld om te beletten dat fraude zou worden gepleegd met het oog op de enorme winst die men ermee kan maken. Ter verantwoording van het zware karakter van de straf werd steeds staande gehouden dat die niet alleen een individuele straf met een ernstig ontradend karakter voor de dader zou uitmaken maar ook het herstel van de gestoorde economische orde en het verzekeren van de heffingen van de verschuldigde belastingen zou beogen. Het verlenen aan de strafrechter van de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden toe te passen zou onverenigbaar zijn met de doelstelling de fiscale fraude te bestraffen.

B.7.2. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter uit te sluiten.

De wetgever heeft meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen door de rechter de keuze te laten wat de strengheid van de straf betreft, door het hem mogelijk te maken rekening te houden met verzachtende omstandigheden waardoor hij een straf beneden het wettelijk minimum kan opleggen, en door hem toe te staan maatregelen tot uitstel en tot opschorting van de uitspraak toe te kennen.

Het staat evenwel aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt, vooral in een aangelegenheid die, zoals te dezen, aanleiding geeft tot een aanzienlijke fraude.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de in het geding zijnde bepaling ertoe zou leiden aan een categorie van beklaagden het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.

B.8.1. Volgens de Ministerraad doet het gegeven dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen kan transigeren over de verbeurdverklaring geen afbreuk aan de rechten van de betrokkenen, aangezien zij niet verplicht zijn om op een voorstel van transactie in te gaan.

B.8.2. Het is juist dat, in alle aangelegenheden waarin zij is toegestaan, de transactie een einde maakt aan de strafvordering zonder toetsing van de rechter. Het staat de beklaagde vrij de transactie te aanvaarden die de administratie hem zou voorstellen, maar indien hij die weigert of indien zij hem niet wordt voorgesteld, zal hij een rechter nooit kunnen laten oordelen of er verzachtende omstandigheden bestaan die verantwoorden dat de verbeurdverklaring eventueel niet wordt uitgesproken of wordt gematigd.

B.9.1. Bij zijn arrest nr. 199/2006 van 13 december 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.199) en zijn arrest nr. 8/2007 van 11 januari 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.008) heeft het Hof geoordeeld dat de ontstentenis van een bevoegdheid voor de strafrechter, gelijkwaardig aan die van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, om verzachtende omstandigheden te kunnen aannemen die verantwoorden dat de geldboete wordt beperkt tot onder het bij de wet vastgestelde bedrag, niet bestaanbaar is met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter.

B.9.2. De voorliggende prejudiciële vraag heeft evenwel geen betrekking op een eventuele vermindering van de geldboete, maar op een eventuele vermindering van de verbeurdverklaring.

B.9.3. Hoewel zij beide vermogensstraffen zijn, heeft de verbeurdverklaring een andere finaliteit dan de geldboete. Anders dan de geldboete, is de verbeurdverklaring uitsluitend een bijkomende straf. In de regel worden verzachtende omstandigheden enkel toegepast op hoofdstraffen. De verbeurdverklaring impliceert een definitief bezitsverlies van de verbeurdverklaarde goederen ten voordele van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Zij gaat uit van de gedachte dat crimineel gedrag op civielrechtelijk vlak niet mag worden beloond. De verplichting om de verbeurdverklaring uit te spreken in geval van misdaad of wanbedrijf wordt verantwoord door het feit dat die « misdrijven ernstig genoeg zijn » (*Parl.*

*St.*, Senaat, 1851-1852, nr. 70, p. 25). Het verplichte karakter van bepaalde vormen van verbeurdverklaring noopt de wetgever ertoe de effectieve tenuitvoerlegging van die straf wettelijk te garanderen. Het is ook om die reden dat de wetgever de mogelijkheid voor de rechter om inzake de (verplichte) verbeurdverklaring een opschorting of een uitstel toe te kennen, heeft opgeheven.

B.9.4. De hiervoor weergegeven finaliteit en aard van de verbeurdverklaring gelden eveneens ten aanzien van de in artikel 221, § 1, van de AWDA opgenomen verbeurdverklaring. De in het geding zijnde verbeurdverklaring heeft betrekking op het voorwerp van een misdrijf, namelijk de goederen die aan het douanetoezicht of de accijnsheffing onttrokken zijn. Net zoals de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring van het voorwerp van het misdrijf in artikel 42, 1<sup>o</sup>, van het Strafwetboek, vertonen de goederen waarop de in artikel 221, § 1, van de AWDA opgenomen verbeurdverklaring betrekking heeft, derhalve een rechtstreekse band met het misdrijf: zij betreffen de goederen *waarop* de douane- of accijnsinbreuk werd gepleegd. Net zoals haar equivalent in het gemeen strafrecht, gaat het bovendien om een verplichte verbeurdverklaring.

B.10.1. Gelet op hetgeen in B.7 tot en met B.9 is vermeld, is het redelijk verantwoord dat de strafrechter niet de bevoegdheid heeft om op basis van verzachtende omstandigheden geheel of gedeeltelijk af te zien van de verbeurdverklaring.

B.10.2. Dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen wel de bevoegdheid heeft om af te zien van de verbeurdverklaring, past in het kader van de doelstelling om door middel van een transactie op een vlotte wijze douane- en accijnsrechtelijke inbreuken af te handelen, wat in het voordeel is van de Staat, die op die manier immers, in voorkomend geval, een spoedigere betaling van de ontdoken douane- en accijnsrechten kan verkrijgen. Zij kan ook in het voordeel van de overtreder zijn, aangezien die een strafrechtelijke veroordeling ontloopt. Aangezien inbreuken op de douane- en accijnswetgeving, net als fiscale of sociale misdrijven, de hele gemeenschap aantasten door de overheid de middelen te ontnemen die nodig zijn voor haar werking, laat het belang van de transactie zich voor die misdrijven nog meer voelen dan voor andere misdrijven. De betaling van de ontdoken douane- en accijnsrechten geldt immers als voorwaarde voor het verval van de strafvordering. Bijgevolg is het niet onredelijk dat de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen wel kan transigeren over de verbeurdverklaring en op die manier de transactie interessanter kan maken voor de overtreder.

B.10.3. De mogelijkheid voor de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen om een transactie voor te stellen, past binnen het kader van haar beleid om douane- en accijns misdrijven op te sporen en te vervolgen. Binnen de grenzen van de artikelen 263 en 264 van de AWDA en onder voorbehoud dat zij haar bevoegdheden niet op een willekeurige wijze uitoefent, beschikt de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen over de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een voorstel tot transactie te doen of om al dan niet op een voorstel daartoe van de betrokkene in te gaan, zonder dat die het recht heeft ze af te dwingen. Zij is daarbij niet verplicht de weigering te verantwoorden noch de betrokkene een voorstel van transactie te doen of op diens verzoek daartoe in te gaan.

Daarentegen beschikt de strafrechter die over een douane- of accijns misdrijf oordeelt, niet over de bevoegdheid om af te zien van de strafvordering. Hij moet, in voorkomend geval, de bij de wet bepaalde straffen opleggen, zulks binnen de grenzen die de wet bepaalt (Cass., 3 maart 2009, P.08.1451.N, ECLI:BE:CASS:2009:ARR.20090303.9).

B.10.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.10.5. De toetsing aan het beginsel van volle rechtsmacht, gewaarborgd door artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, leidt niet tot een andere conclusie. De rechter die de oplegging van een administratieve sanctie beoordeelt, heeft volle rechtsmacht om deze in feite en in rechte te toetsen. Te dezen dient de strafrechter zich evenwel niet uit te spreken over een sanctie opgelegd door de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, nu deze laatste enkel de bevoegdheid heeft om een transactie voor te stellen of een strafvervolgung in te stellen. Het beginsel van volle rechtsmacht kan niet zo worden begrepen dat de strafrechter de bevoegdheid moet hebben om, wanneer, zoals in het geding voor het verwijzende rechtscollege, de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen heeft geweigerd om een transactie voor te stellen, die weigering te controleren of om op dezelfde

wijze af te zien van de verbeurdverklaring als de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen dat kan in het kader van een transactie.

B.11.1. Het feit dat de beklaagde, indien hij een voorstel tot transactie weigert of indien hem geen transactie wordt voorgesteld, een rechter nooit zal kunnen laten oordelen dat de verbeurdverklaring eventueel niet wordt uitgesproken of wordt verminderd, doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokkenen.

B.11.2. Allereerst heeft de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen weliswaar de mogelijkheid om in het kader van een transactievoorstel af te zien van de verbeurdverklaring, maar zij is daartoe niet verplicht. Zij kan de transactie ook afhankelijk maken van het overleggen van bepaalde goederen, in welk geval het in B.3.2 weergegeven verschil in behandeling niet bestaat, of zij kan instemmen met een gedeeltelijke verbeurdverklaring.

B.11.3. Voorts vereist ieder misdrijf, ook een inbreuk op de douane- en accijnswetgeving, niet alleen een materieel, maar ook een moreel bestanddeel. Ook al betreffen in het douane- en accijnsstrafrecht de meeste overtredingen het verzuim om een precieze positieve verplichting na te leven, zal niettemin het bewijs moeten worden geleverd dat bij de overtreder de wetenschap aanwezig was dat het misdrijf wordt gepleegd (Cass., 4 oktober 2006, P.06.0545.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20061004.5). Dat bewijs kan weliswaar, wegens de eigenheid van de strafbaar gestelde gedraging, worden geleverd door het feit van de overtreding van het voorschrift, maar dat vermoeden is weerlegbaar. Wanneer de beklaagde die een transactievoorstel weigert of aan wie geen transactievoorstel werd gedaan, kan aantonen of minstens aannemelijk kan maken dat de inbreuk op de douane- en accijnswetgeving het gevolg is van overmacht, onoverwinnelijke dwaling of een andere schulduitsluitingsgrond, moet hij op strafrechtelijk vlak worden vrijgesproken (Cass., 12 september 2006, P.06.0416.N, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060912.2; 27 september 2005, P.05.0371.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050927.2; 14 juni 2005, P.05.0123.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050614.7). Zo de beklaagde in die bewijslast slaagt, wordt hij niet verschillend behandeld dan de beklaagde of de verdachte die met een transactievoorstel instemt.

Wat de schulduitsluitingsgrond van overmacht betreft, is er naast die algemene schulduitsluitingsgrond, ook een specifieke overmachtsbepaling in de AWDA. Krachtens artikel 135, tweede lid, en artikel 261/2, 1<sup>o</sup>, van de AWDA wordt de douanevertegenwoordiger die de instructies van zijn klant voor de aangifte bij de douane gevolgd heeft en die vervolgd wordt wegens sluikerij, van rechtsvervolging ontslagen, zodra de sluikerij ten laste van de klant bewezen is.

Terwijl douane- en accijns misdrijven doorgaans geen opzetvereiste inhouden, sluit dit niet uit dat de strafrechter in een concreet geval niettemin oordeelt dat het misdrijf opzettelijk gepleegd werd of dat er sprake is van fraude, in welk geval een beroep op onoverwinnelijke dwaling, overmacht of een andere schulduitsluitingsgrond weliswaar niet mogelijk is, maar in welk geval het in B.3.2 weergegeven verschil in behandeling zich evenmin voordoet, gelet op artikel 264 van de AWDA.

B.11.4. Ten slotte kan de beklaagde die een transactievoorstel weigert of aan wie geen transactievoorstel werd gedaan de strafrechter verzoeken om een vermindering van de geldboete of, in voorkomend geval, de gevangenisstraf, op grond van artikel 85 van het Strafwetboek. Evenzo kan hij verzoeken om een uitstel of een opschorting met betrekking tot de geldboete of om hem in plaats van de geldboete of, in voorkomend geval, de gevangenisstraf, een werkstraf op te leggen.

B.12. Gelet op het voorgaande, is artikel 221, § 1, van de AWDA bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 221, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de strafrechter geen gelijkwaardige bevoegdheid toekent als de bevoegdheid die artikel 263 van dezelfde wet toekent aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 februari 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen